REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1544 | Bogotá, D. C., jueves, 15 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 421 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea la ley de rescate y reintegración social para habilitantes de calle y se dictan otras disposiciones —Ley Abrazo de Padre.

Bogotá, Septiembre 30 de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

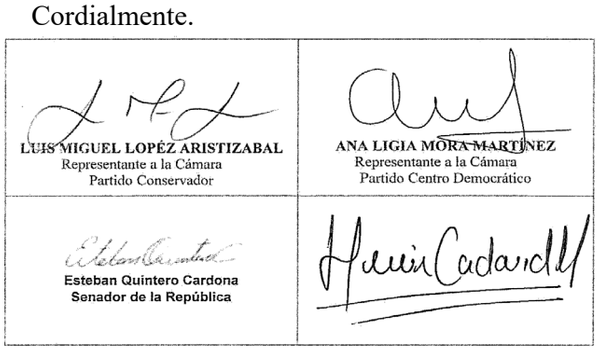
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley, *por medio de la cual se crea la ley de rescate y reintegración social para habilitantes de calle y se dictan otras disposiciones· Ley Abrazo de Padre.*

Respetado Señor,

En ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a consideración del honorable Congreso de la República, por conducto de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley, *por medio de la cual se crea la ley de rescate y reintegración social para habitantes de calle y se dictan otras disposiciones. Ley Abrazo de padre*, con el fin de que surta el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente.



LUIS MIGUEL LOPÉZ ARISTIZABAL
Representante a la Cámara
Partido Conservador

ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Esteban Quintero Cardona
Senador de la República



PROYECTO DE LEY NÚMERO 421 DE 2026

por medio de la cual se crea la ley de rescate y reintegración social para habitantes de calle y se dictan otras disposiciones" Ley Abrazo de Padre el Congreso de Colombia.

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer medidas para garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de las personas en situación de calle, con el fin de asegurarles una vida digna mediante su atención integral, rehabilitación, inclusión social y reinserción laboral y/o educativa, ofreciendo alternativas reales de desarrollo personal y combatiendo de manera efectiva la exclusión

social, y garantizando, como consecuencia derivada de la atención integral aquí ordenada, condiciones de uso pacífico y compartido del espacio público, sin que ello constituya en ningún caso una finalidad autónoma de la presente ley.

Artículo 2°. ***Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1641 de 2013, el cual quedará de la siguiente forma:***

"Artículo 2°. Definiciones. Para las acciones gubernamentales que aborden la problemática descrita en el objeto de esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Habitante de calle: Es todo individuo, sin distinción de sexo, edad o grupo étnico, que ha establecido la calle como su lugar habitual de residencia de manera permanente, como consecuencia de la pérdida o inexistencia de redes de apoyo familiares, sociales o institucionales, y que presenta un nivel significativo de arraigo a las condiciones de vida en calle.

Habitante en calle: Persona, sin distinción de sexo, edad, origen étnico o condición, que, pese a contar con una vivienda o red de apoyo familiar, habita el espacio público de manera transitoria o intermitente debido a condiciones personales, familiares, sociales o económicas que afectan su estabilidad habitacional.

Persona en riesgo de habitar la calle: Es aquella que, por condiciones de vulnerabilidad social, económica, familiar o personal como violencia intrafamiliar, consumo problemático de sustancias psicoactivas, desempleo, desarraigo, abandono, discapacidad, entre otros factores se encuentra en una situación que puede conducirla a perder su lugar de residencia y terminar habitando el espacio público.

Familias en riesgo de calle: Situación en la que una familia se encuentra expuesta a condiciones socioeconómicas, familiares y ambientales que podrían derivar en la pérdida de vivienda, redes de apoyo o recursos básicos, lo que incrementa la posibilidad de que llegue a habitar la calle de manera transitoria o permanente.

Calle: Lugar que los habitantes de calle toman como su residencia habitual y que no cumple con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano.

Mendicidad o desposesión crítica: Condición asociada a la inhabilidad física o psíquica para laborar y a la desposesión de medios propios de subsistencia, la cual puede o no implicar la habitación permanente en el espacio público".

Artículo 3°. ***Principios orientadores.*** Son principios orientadores de la presente ley los siguientes:

a) **Dignidad humana.** Todas las actuaciones reconocerán a las personas habitantes de calle como sujetos de derechos y de deberes, con valor inherente a su condición de personas.

b) **Igualdad y no discriminación**. Ninguna persona será discriminada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, edad, discapacidad, condición socioeconómica, estado de salud, consumo de sustancias psicoactivas, situación migratoria o cualquier otra condición.

c) **Atención integral.** Las entidades articularán acciones de salud, identificación, alojamiento temporal, alimentación, educación, formación para el trabajo, acompañamiento psicosocial y fortalecimiento de las redes familiares, comunitarias o sociales.

d) **Prevención, tratamiento y recuperación**. Las estrategias frente al consumo problemático de sustancias psicoactivas se orientarán a prevenir el consumo, tratar la dependencia y favorecer la recuperación integral de la persona.

e) **Familia y corresponsabilidad.** El Estado, la sociedad y la familia concurrirán en la atención, reconociendo a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y a la solidaridad como deber ciudadano.

f) **Coordinación, concurrencia y subsidiariedad**. Las entidades nacionales y territoriales actuarán de forma articulada dentro del ámbito de sus competencias.

g) **Confidencialidad y protección de datos**. La información obtenida en los procesos de identificación, caracterización y atención estará sujeta a las normas de protección de datos personales y de reserva de la historia clínica.

CAPÍTULO I

Deberes del Estado y Ruta de Atención

Artículo 4°. ***Censo nacional de habitantes de calle y caracterización territorial***. El Estado, a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las entidades territoriales, deberá realizar un Censo Nacional de Habitantes de Calle cada dos (2) años, con el fin de obtener información actualizada, confiable y desagregada. El censo identificará variables como: edad, sexo, pertenencia étnica, nivel educativo, salud física y mental, ubicación geográfica, tiempo en calle, causas de ingreso, antecedentes de consumo psicoactivo, violencia y acceso a servicios sociales.

Parágrafo. Los resultados del censo deberán ser publicados en un portal público en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su inicio, siendo insumo obligatorio para los planes territoriales de desarrollo.

Artículo 5°. ***Identidad y acceso socio-asistencial***. La Registraduría Nacional del Estado Civil, en coordinación con las entidades territoriales y las demás autoridades competentes, promoverá

jornadas periódicas de identificación, inscripción en el registro civil y expedición de documentos de identidad para las personas habitantes de calle, de conformidad con la normativa vigente.

La ausencia de un documento de identidad no podrá constituir, por sí sola, una barrera para recibir atención inicial, orientación, atención de urgencias o ser remitido a la oferta social e institucional correspondiente.

Las entidades competentes adoptarán medidas para prevenir y eliminar barreras administrativas y prácticas discriminatorias que dificulten el acceso de esta población a los servicios de salud y protección social.

Artículo 6°. ***Ruta de atención y equipos móviles interdisciplinarios***. Las entidades territoriales, de acuerdo con sus capacidades institucionales y las necesidades identificadas dispondrán de equipos móviles interdisciplinarios de acercamiento, orientación, atención inicial y remisión a la oferta institucional dirigida a las personas habitantes de calle.

Los equipos estarán integrados por profesionales, técnicos o gestores con formación y experiencia en las áreas requeridas para la atención integral, tales como salud, salud mental y psiquiatría, trabajo social, psicología, nutrición, odontología, rehabilitación, educación, empleabilidad y asesoría jurídica, entre otras, según las necesidades de cada territorio.

Las entidades territoriales establecerán en sus respectivos protocolos la periodicidad de las jornadas de acercamiento, garantizando que en los sectores priorizados no transcurra más de un mes sin la realización de una jornada. La negativa inicial de una persona a ingresar a la oferta institucional no impedirá que se realicen nuevos acercamientos respetuosos y no coercitivos.

El ingreso y la permanencia en los programas sociales serán voluntarios y requerirán el consentimiento libre e informado de la persona.

Artículo 7°. ***Estabilización inicial en situaciones de riesgo grave***. Cuando una persona habitante de calle presente signos de psicosis, riesgo de suicidio o riesgo de causar la muerte o lesiones graves a terceros, las autoridades competentes deberán activar de inmediato la ruta de urgencias y garantizar su estabilización inicial, aun sin su consentimiento cuando este no pueda obtenerse o no sea válido por la crisis, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Valoración inicial realizada por profesionales de la salud competentes, con participación de psiquiatría, de manera presencial. La falta de disponibilidad inmediata no exonera de asegurar la valoración a la mayor brevedad.

b) Verificación de un riesgo grave e inminente para la vida o la integridad de la persona o de terceros, registrada en la historia clínica.

c) Duración y medidas limitadas a lo estrictamente necesario para superar la crisis, según criterios de necesidad, proporcionalidad y menor restricción posible.

d) Aviso inmediato a la familia o red de apoyo, si existe, y al Ministerio Público.

e) Toda atención sin consentimiento posterior a la estabilización requerirá concepto psiquiátrico y se sujetará a los controles previstos en la ley, incluida, cuando corresponda, la autorización de autoridad judicial competente.

Parágrafo. La Fuerza Pública prestará apoyo a las autoridades de salud para el traslado y la seguridad de la persona, del personal asistencial y de terceros, cuando estas lo soliciten o la urgencia lo exija, conforme a un protocolo conjunto. El uso de la fuerza será el estrictamente necesario y proporcional, con respeto de la dignidad humana. Esta intervención no constituye sanción ni genera antecedentes y estará sujeta estrictamente a las condiciones, garantías y controles previstos en la legislación y jurisprudencia vigentes.

Artículo 8°. ***Proceso integral de atención y fases de intervención*.** Las autoridades nacionales y territoriales competentes promoverán un proceso integral, progresivo, voluntario y personalizado de atención a las personas habitantes de calle, orientado al restablecimiento de sus derechos, el fortalecimiento de su autonomía y la construcción de alternativas para superar la situación de calle.

El proceso podrá comprender las siguientes fases, cuya aplicación dependerá de las necesidades y circunstancias de cada persona:

a) **Fase de Prevención:** identificación y atención temprana de personas y familias en riesgo de habitabilidad en calle.

b) **Fase de Atención inmediata**: activación de rutas para la protección de la vida, la integridad, la salud y la satisfacción de necesidades básicas urgentes.

c) **Fase de Atención integral:** acceso a servicios de salud, alimentación, alojamiento temporal, identificación, acompañamiento psicosocial y orientación jurídica.

d) **Fase de Inclusión social y productiva:** acceso a educación, formación para el trabajo, empleabilidad, emprendimiento, vivienda y fortalecimiento de redes familiares, comunitarias o sociales.

e) **Fase de Seguimiento:** acompañamiento posterior dirigido a prevenir el retorno a la situación de calle.

El tránsito entre las fases no será necesariamente sucesivo y se determinará mediante un plan individual de atención construido con la participación y el consentimiento de la persona beneficiaria.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, establecerá lineamientos para la

articulación de las rutas y programas existentes, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales.

Parágrafo 2°. Las instituciones de educación superior, técnicas y tecnológicas podrán celebrar convenios para que sus estudiantes desarrollen prácticas académicas, pasantías, consultorios, actividades de extensión o modalidades de aprendizaje relacionadas con la implementación de esta ley. Estas actividades deberán ser reconocidas por la respectiva institución como parte de su proceso formativo y contar con supervisión profesional.

Parágrafo 3°. Los estudiantes de educación media podrán apoyar actividades pedagógicas, comunitarias y de sensibilización en el marco del Servicio Social Estudiantil Obligatorio, sin asumir funciones asistenciales, clínicas ni aquellas que impliquen acceso injustificado a información reservada.

CAPÍTULO II

De la Red de Servicios, la Política Pública y la Articulación Institucional

Artículo 9°. ***Red de servicios de reintegración y rehabilitación***. El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en coordinación con las entidades territoriales, promoverá la articulación y el fortalecimiento progresivo de los centros, servicios y programas públicos, privados o mixtos destinados a la acogida y atención integral de las personas habitantes de calle.

La oferta podrá comprender:

a) Alojamiento temporal digno y seguro.

b) Alimentación y servicios básicos.

c) Atención médica y psicológica.

d) Identificación y orientación jurídica.

e) Educación y formación para el trabajo.

f) Inclusión laboral y productiva.

g) Acompañamiento psicosocial.

h) Fortalecimiento o reconstrucción de redes familiares, comunitarias o sociales, cuando resulte procedente.

i) Acompañamiento espiritual con respeto por las creencias religiosas de cada individuo, garantizando su libertad de culto.

Parágrafo 1°. La ubicación y operación de estos servicios deberá responder a criterios técnicos de accesibilidad, demanda, seguridad, enfoque territorial y cercanía a las redes de apoyo y servicios complementarios. En ningún caso podrán utilizarse para segregar, ocultar o desplazar a las personas habitantes de calle.

Parágrafo 2°. Las actuaciones administrativas relacionadas con la protección o recuperación del espacio público deberán respetar la dignidad humana, el debido proceso y los derechos fundamentales.

Artículo 10. ***Política pública integral para la restitución y promoción de los derechos de las personas habitantes de calle.*** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales formulará de conformidad con las disposiciones aquí contenidas una Política Pública Nacional Integral para la Restitución de los Derechos de las Personas Habitantes de Calle, con enfoque de corresponsabilidad institucional y en un plazo no mayor a doce (12) meses. Se podrán incorporar anualmente en el Presupuesto de la Nación recursos específicos para proyectos de albergue, alimentación asistida, programas de salud mental para adicciones o alteraciones psíquicas, y programas de formación empresarial.

Parágrafo. Los entes territoriales deberán incluir en sus planes de desarrollo los programas y acciones necesarias para la implementación efectiva de esta política en el ámbito local, en armonía con el principio de concurrencia y complementariedad entre niveles de gobierno.

Artículo 11. ***Articulación con organizaciones sociales y entidades privadas***. Las entidades territoriales y el Gobierno nacional podrán celebrar convenios, alianzas estratégicas o contratos de apoyo con fundaciones, organizaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y entidades de base confesional que tengan trayectoria comprobada en procesos de acompañamiento y rehabilitación de habitantes de calle, respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como los criterios de transparencia, idoneidad técnica y experiencia comprobada de las organizaciones participantes.

Estas actuaciones se adelantarán de conformidad con el régimen de contratación aplicable y con observancia de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva y respeto por los derechos humanos.

Artículo 12. ***Restablecimiento de vínculos familiares, comunitarios y de arraigo.*** Las autoridades competentes promoverán, como una de las alternativas de la ruta de atención, el restablecimiento de los vínculos de la persona con su familia, su comunidad y su lugar de origen o de arraigo, cuando ella lo desee y ello resulte viable y seguro. Para tal efecto, las entidades territoriales, con el apoyo del ICBF cuando corresponda, podrán:

a) Ubicar y contactar, con autorización de la persona, a sus familiares o redes de apoyo, en el municipio donde se encuentre o en otros lugares del país.

b) Adelantar procesos de orientación, mediación y acompañamiento familiar, y de preparación para el reencuentro.

c) Coordinar con la entidad territorial del lugar de origen o de arraigo la recepción y el acompañamiento de la persona, incluida su vinculación a servicios de salud, educación, empleo y protección social.

d) Apoyar, según la disponibilidad presupuestal, el traslado voluntario y seguro de la persona.

Artículo 13. ***Estrategia de prevención y atención temprana de la habitabilidad en calle.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales, implementará una estrategia de prevención y atención temprana dirigida a las personas habitantes en calle, a las personas en riesgo de habitar la calle y a las familias en riesgo de calle, con el fin de evitar que su situación se prolongue, se agrave o derive en habitabilidad de calle.

La estrategia podrá comprender:

a) Identificación de riesgos y alertas tempranas, a partir de la información de los sistemas existentes, entre ellos el Sisbén, las comisarías de familia, las rutas de atención de violencias, los servicios de salud y los registros de desalojos y de programas sociales.

b) Acercamiento y vinculación temprana de las personas habitantes en calle a la oferta institucional, antes de que se consolide el arraigo a la vida en calle.

c) Acompañamiento a las familias en riesgo mediante orientación jurídica y psicosocial, mediación en conflictos de vivienda o convivencia, y remisión a los programas de vivienda, arrendamiento y apoyo económico existentes.

d) Planes de acompañamiento para quienes salen de instituciones de protección de niños, niñas y adolescentes, de hospitales, de centros de tratamiento de salud mental o de consumo de sustancias, o de establecimientos penitenciarios, y que no cuenten con red de apoyo ni alojamiento.

e) Campañas de detección temprana y atención de la salud mental y del consumo problemático de sustancias psicoactivas.

Parágrafo 1°. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional expedirá los lineamientos técnicos para la identificación de riesgos, los criterios de priorización y los protocolos de egreso, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales.

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales incorporarán la estrategia en sus planes de desarrollo, con base en los diagnósticos locales. La implementación se hará con cargo a la oferta y a los recursos existentes, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 14. ***Protección reforzada y apoyos individualizados***. Las personas habitantes de calle que, por razones de edad, discapacidad, condiciones de salud física o mental, dependencia funcional u otras circunstancias particulares, no puedan participar temporal o permanentemente en programas educativos, laborales o productivos tendrán derecho a recibir orientación y atención dentro de la oferta institucional existente, de acuerdo con sus necesidades y con las competencias de las entidades responsables.

Las autoridades promoverán la articulación con los sistemas de salud, protección social, cuidado, discapacidad, atención a personas mayores y demás programas aplicables, con el fin de facilitar el acceso a los servicios, apoyos y ajustes razonables requeridos.

Parágrafo 1°. La imposibilidad de trabajar o estudiar no podrá utilizarse para excluir a una persona de los demás servicios y medidas previstos en esta ley.

Parágrafo 2°. La implementación de las medidas previstas en este artículo será progresiva y estará sujeta a las competencias de cada entidad, la disponibilidad presupuestal y los instrumentos de planeación fiscal.

CAPÍTULO III

Fomento Laboral y Educativo

Artículo 15. ***Reinserción laboral o educativa.*** El Gobierno nacional dispondrá de todos los medios legales de persuasión a través de estrategias de motivación, orientación psicosocial, acompañamiento espiritual de acuerdo con la religión profesada y/o aceptada, diálogo individualizado y acompañamiento comunitario para garantizar que los habitantes de calle que se sometan a la intervención objeto de esta ley accedan a programas de trabajo o de estudio, con el fin de facilitar su reinserción a la sociedad.

Los habitantes de calle que se vinculen a los programas de fomento laboral y educativo deberán ingresar a un programa de reinserción laboral y/o educativa en un plazo máximo de doce (12) meses desde la aprobación de esta ley. Las autoridades competentes proveerán las condiciones necesarias para la participación de estas personas en tales programas, incluidas alternativas de capacitación laboral, educación básica o superior, y programas de salud mental y social.

Artículo 16. ***Programa de formación y capacitación laboral***. El Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) y las entidades territoriales, dentro del ámbito de sus competencias, promoverán el acceso gratuito de las personas habitantes de calle y de quienes se encuentren en proceso de superación de dicha situación a programas de orientación ocupacional, formación para el trabajo, capacitación laboral e intermediación para el empleo en instituciones públicas y privadas.

La oferta tendrá en cuenta la experiencia, los conocimientos previos, las capacidades, los intereses y las necesidades de cada participante, y podrá desarrollarse mediante modalidades flexibles, itinerantes, presenciales o virtuales.

La participación no estará condicionada a haber ingresado previamente a un programa específico de atención, sin perjuicio de los requisitos técnicos o formativos propios de cada oferta.

Artículo 17. ***Programas de inclusión laboral y productiva***. El Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), el SENA y las entidades territoriales, diseñará e implementará una estrategia de inclusión laboral y productiva para las personas habitantes de calle y para quienes se encuentren en proceso de superación de dicha situación.

La estrategia podrá comprender:

a) Orientación ocupacional y construcción del perfil laboral.

b) Formación y actualización de competencias.

c) Intermediación laboral y acompañamiento durante la vinculación.

d) Apoyo al emprendimiento, asociatividad y economía solidaria.

e) Alianzas voluntarias con empleadores públicos y privados.

f) Seguimiento a la permanencia y calidad del empleo.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo establecerá anualmente metas e indicadores verificables de formación, remisión a vacantes, vinculación laboral, permanencia e inclusión productiva.

Parágrafo 2°. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio del Trabajo expedirá los lineamientos necesarios para la articulación de la estrategia y demás disposiciones de este artículo.

Parágrafo 3°. Los incentivos a empleadores serán los expresamente establecidos en esta ley o en las demás disposiciones vigentes. La reglamentación no podrá crear beneficios tributarios sin autorización legal.

Parágrafo 4°. En todo caso, se deberá garantizar que como mínimo y de manera gradual, se otorgué un 10% de los trabajos comunitarios y/o actividades que dispongan las entidades territoriales y sus descentralizadas, en áreas como limpieza, jardinería, reciclaje, mejoramiento del espacio público, mantenimiento del mobiliario público, entre otros.

Artículo 18. ***Programas educativos***. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales certificadas en educación y las instituciones educativas competentes, promoverá el acceso, la permanencia y la culminación de los procesos educativos de las personas habitantes de calle o que se encuentren en proceso de superación de dicha situación.

Para tal efecto, podrán fortalecerse modelos educativos flexibles, procesos de alfabetización, validación de estudios, educación para jóvenes y adultos, formación técnica, tecnológica y profesional, así como mecanismos de orientación y acompañamiento para la permanencia.

Parágrafo 1°. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional establecerá lineamientos para la articulación de la oferta educativa dirigida a esta población.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional y las entidades territoriales podrán priorizar a esta población en los programas existentes de becas, subsidios, transporte, alimentación, conectividad y materiales educativos, de acuerdo con los requisitos de cada programa y la disponibilidad presupuestal.

Artículo 19. ***Evaluación y certificación de competencias laborales***. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las demás entidades autorizadas para evaluar y certificar competencias laborales facilitarán el acceso de las personas habitantes de calle y de quienes se encuentren en proceso de superación de dicha situación a los procedimientos de evaluación, reconocimiento y certificación de los conocimientos, habilidades y experiencias adquiridos a lo largo de la vida.

Las entidades competentes promoverán mecanismos de orientación, inscripción y acompañamiento, y adoptarán ajustes razonables cuando sean requeridos.

La certificación estará sujeta al cumplimiento de los estándares y procedimientos aplicables a cada competencia laboral.

Artículo 20. ***Medidas de protección social y derechos laborales***. Las personas beneficiarias de esta ley que sean vinculadas mediante contrato de trabajo gozarán de todos los derechos laborales, salariales, prestacionales, colectivos y de seguridad social reconocidos en la Constitución y la ley. La participación en programas de capacitación, actividades comunitarias, procesos formativos o rutas de inclusión no podrá utilizarse para encubrir relaciones laborales ni para sustituir empleos permanentes.

Cuando la actividad desarrollada reúna los elementos constitutivos de una relación laboral, deberán reconocerse plenamente los derechos derivados de ella, independientemente de la denominación utilizada por las partes.

CAPÍTULO IV

Incentivos Empresariales

Artículo 21. Incentivos territoriales por inserción laboral. Los concejos municipales y distritales, en ejercicio de su autonomía tributaria y de conformidad con la Constitución y la ley, podrán establecer mediante Acuerdo, incentivos en el impuesto de industria y comercio para los contribuyentes que vinculen laboralmente a personas habitantes de calle o que se encuentren en proceso de superación de dicha situación.

Cuando se adopte este incentivo, el descuento podrá ser hasta del veinte por ciento (20 %) del impuesto a cargo en cada periodo gravable, pero

sin superar, el valor de los respectivos contratos laborales, siempre que se mantengan las condiciones de vinculación laboral establecidas por el respectivo concejo.

Para acceder al beneficio, la contratación deberá:

a) Formalizarse mediante contrato de trabajo y comprender la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral.

b) Representar un aumento neto de la planta de personal del empleador.

c) No corresponder al reemplazo injustificado de otro trabajador.

Parágrafo 1°. Cada concejo determinará el porcentaje, la duración, los requisitos, los límites, el procedimiento de acreditación y los mecanismos de control del incentivo, teniendo en cuenta el impacto fiscal sobre las finanzas territoriales.

Parágrafo 2°. El beneficio podrá reconocerse por cada periodo gravable en el cual se mantenga la vinculación, sin exceder tres (3) períodos gravables.

Parágrafo 3°. La acreditación de la condición de beneficiario deberá realizarse protegiendo su intimidad y sus datos personales. El empleador no podrá acceder a información clínica ni a antecedentes que no resulten necesarios para solicitar el incentivo.

Artículo 22. ***Inclusión financiera y acceso a mecanismos de financiación***. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con Bancóldex, el Fondo Nacional de Garantías, y las demás entidades competentes, podrá promover, estructurar o fortalecer instrumentos de educación financiera, asistencia técnica, garantías y financiación dirigidos a personas en proceso de superación de la situación de calle que desarrollen iniciativas productivas o de emprendimiento.

Estos instrumentos podrán incorporar condiciones diferenciales de acceso, acompañamiento empresarial y mecanismos de garantía, de acuerdo con las competencias de cada entidad, sus reglamentos, la evaluación del riesgo y la disponibilidad de recursos.

Parágrafo. La participación en procesos de capacitación y acompañamiento podrá ser considerada como mecanismo de fortalecimiento del proyecto productivo, pero no podrá convertirse en una barrera desproporcionada para acceder a la oferta institucional.

Artículo 23. ***Reconocimiento a empleadores.*** El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, creará un reconocimiento público no pecuniario para las empresas y organizaciones que desarrollen prácticas sostenibles de formación, contratación, permanencia y promoción laboral de personas habitantes de calle o en proceso de superación de dicha situación.

El reconocimiento podrá consistir en una certificación, sello o distinción pública y no generará, por sí mismo, beneficios tributarios, preferencias contractuales ni derechos económicos.

Parágrafo. El Gobierno nacional establecerá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los criterios objetivos de otorgamiento, vigencia, seguimiento, suspensión y retiro del reconocimiento.

CAPÍTULO V

Disposiciones Finales

Artículo 24. ***Evaluación del impacto***. El Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y las demás entidades competentes, coordinará el seguimiento y la evaluación de la implementación de la presente ley.

El seguimiento incluirá, entre otros, indicadores relacionados con:

a) Prevención de la habitabilidad en calle.

b) Acceso efectivo a servicios sociales y de salud.

c) Disponibilidad y utilización de cupos de acogida.

d) Acceso y permanencia en programas educativos.

e) Formación, vinculación y permanencia laboral.

f) Procesos de inclusión productiva.

g) Acceso a alternativas de vivienda.

h) Superación sostenible de la situación de calle.

i) Quejas por discriminación, violencia institucional o afectación de derechos.

Las entidades responsables publicarán cada año un informe consolidado de resultados, con información anonimizada y desagregada territorialmente.

Artículo 25. ***Componente nacional de observación***. El Ministerio de Salud y Protección Social fortalecerá, dentro de los sistemas de información y mecanismos institucionales existentes, un componente nacional de observación y seguimiento sobre habitabilidad en calle.

Este componente recopilará, integrará y analizará información relacionada con la caracterización de la población, la oferta institucional, la disponibilidad de servicios, el acceso efectivo a derechos, los resultados de los programas y las barreras identificadas en los territorios.

Para el desarrollo de esta función podrán participar el DANE, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Defensoría del Pueblo, las entidades territoriales, instituciones académicas,

organizaciones sociales y representantes de la población habitante de calle.

El ministerio presentará anualmente al Congreso de la República un informe sobre la implementación de la ley y formulará recomendaciones para mejorar la política pública.

Parágrafo 1°. El componente de observación no implicará la creación de una nueva entidad, planta de personal o estructura administrativa independiente.

Parágrafo 2°. La información será tratada y publicada de forma anonimizada, de conformidad con las normas sobre protección de datos personales, reserva estadística y confidencialidad de la historia clínica.

Artículo 26. ***Financiamiento.*** La implementación de la presente ley se atenderá de manera gradual con cargo a las apropiaciones incorporadas en los presupuestos de las entidades competentes, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Para el desarrollo de los programas podrán concurrir, de conformidad con el ordenamiento jurídico:

a) Recursos del Presupuesto General de la Nación.

b) Recursos de las entidades territoriales.

c) Recursos del Sistema General de Participaciones, cuando correspondan a sus destinaciones constitucionales y legales.

d) Recursos del Sistema General de Regalías, previa aprobación de los proyectos y cumplimiento de los requisitos aplicables.

e) Recursos de cooperación internacional.

f) Donaciones y aportes del sector privado.

g) Las demás fuentes permitidas por la Constitución y la ley.

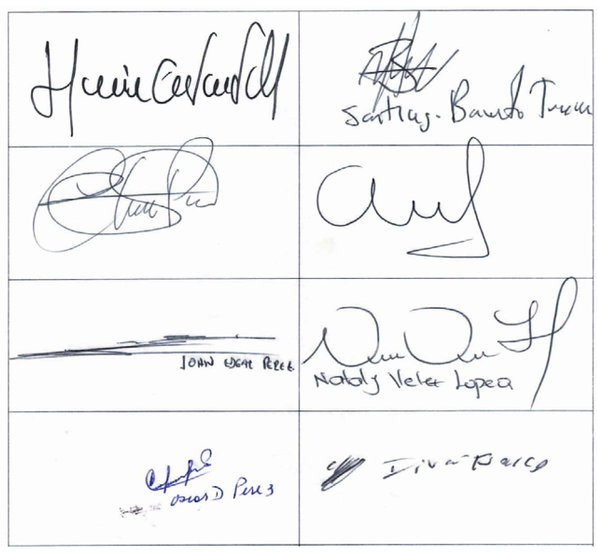
Artículo 27. ***Coordinación interinstitucional.*** El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social y con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades competentes, coordinará las acciones necesaria, para la implementación de la presente ley.

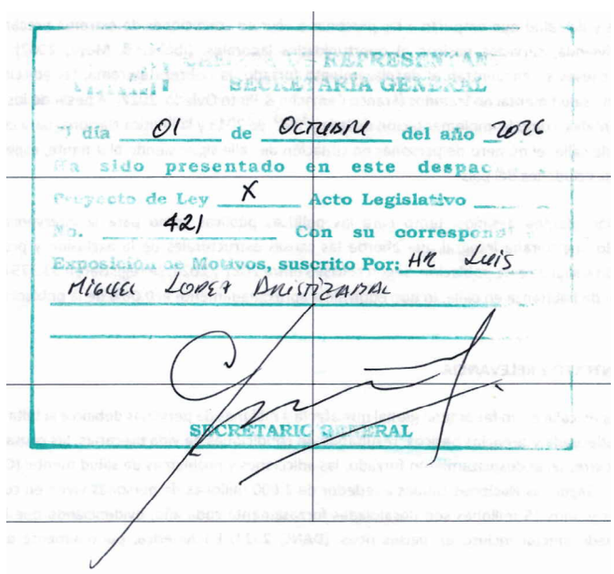
Las entidades territoriales participarán dentro del ámbito de sus competencias y con observancia de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Artículo 28. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente







EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas integrales de rescate, atención y reintegración social para las personas habitantes de calle, garantizando la protección de su dignidad humana y la restitución progresiva de sus derechos. En armonía con dicho propósito, y con base en los

aportes recopilados en una audiencia pública con organizaciones de la sociedad civil y entidades del orden nacional y territorial, el proyecto promueve el acceso a servicios de salud, educación, vivienda, empleo, rehabilitación y atención psicosocial, así como a programas de formación y capacitación para el trabajo, con el fin de fortalecer la autonomía de esta población y facilitar su reincorporación plena a la vida social, económica y productiva del país.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En Colombia, los ciudadanos habitantes de calle representan una de las poblaciones más vulnerables y excluidas de la sociedad. Este fenómeno es el resultado de una compleja interacción de factores sociales, económicos y de salud que empujan a las personas a vivir en condiciones de extrema precariedad, sin acceso a vivienda, servicios básicos ni oportunidades laborales. (Ibáñez & Moya, 2007). Entre las principales causas se encuentran el desplazamiento forzado, la pobreza extrema, las adicciones y los problemas de salud mental no tratados (Franco Camacho & Pinto Oviedo, 2022). A pesar de los esfuerzos gubernamentales, como la implementación de la Ley 1641 de 2013 y la Política Nacional para ciudadanos habitantes de calle, el número de personas en situación de calle sigue siendo alarmante, especialmente en las grandes ciudades del país.

Esta situación plantea desafíos, tanto para las políticas públicas como para la intervención social, demandando una mirada integral que aborde las causas estructurales de la exclusión y promueva la reintegración social de esta población. Según el MSPS entre 2021 y 2024, se registraron 33.375 individuos en situación de habitanza en calle, lo que equivale a aproximadamente el 0.06% de la población total de Colombia.

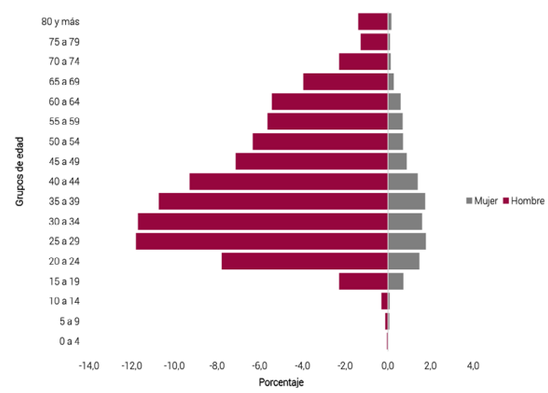
III. CONTEXTO Y RELEVANCIA

La habitanza en calle es un fenómeno global que afecta a millones de personas debido a la falta de acceso a vivienda adecuada y servicios básicos, resultando en condiciones de vida precarias, las causas incluyen la pobreza extrema, el desplazamiento forzado, las adicciones y problemas de salud mental (Concejo de Bogotá, s.f.). Según las Naciones Unidas alrededor de 1.600 millones de personas viven en condiciones inadecuadas y unos 15 millones son desalojadas forzosamente cada año, evidenciando que la falta de vivienda puede afectar incluso en países ricos. (DANE, 2023) En América, puntualmente en Estados Unidos, se estima que más de 650.000 personas experimentan la falta de vivienda en una noche promedio. En dicho país existen albergues que es una medida implementada en varias ciudades, proporcionando viviendas transitorias sin condiciones previas. Canadá, por su parte, cuenta con aproximadamente 235.000 personas que están en situación de calle, desarrollando programas en todo el país como Housing First y The state of homelessness in Canadá 2016 que buscan construir viviendas asequibles y mejorar el acceso a servicios de salud. (Dueñas Gaitán, Peña Garnica, Acuña Daza, & García Donato, 2022). Lo anterior ilustra el fenómeno de habitanza en calle como una problemática global y como cada uno de los países hace frente a esta situación. En el caso de Colombia se creó la ley 1641 de 2013, con el fin de mitigar la habitabilidad en calle de los ciudadanos colombianos. Las entidades del Estado y organizaciones no gubernamentales proporcionan servicios como centros de día, donde las personas pueden recibir atención médica, psicológica y alimentaria.

En el siguiente gráfico, se observa la estructura de los habitantes de la calle por sexo y grupos de edad, lo que se conoce como “Pirámide poblacional”:

CARACTERIZACIÓN, CENSO HABITANTES DE LA CALLE 2021 – DANE

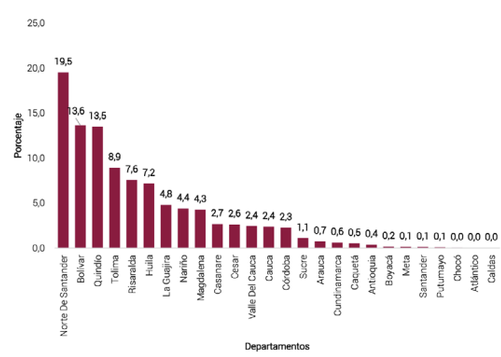
Gráfico 1. Estructura de los habitantes de la calle por sexo y grupos de edad



Fuente: DANE, CHC 2021

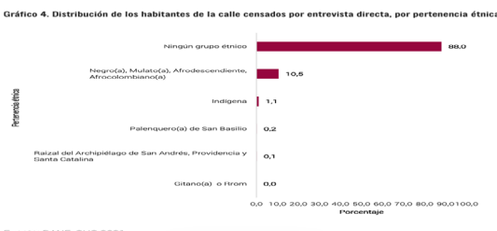
Distribución por departamentos Los departamentos con mayor proporción de habitantes de la calle respecto al total de la población habitante de la calle censada en 2021 son: Norte de Santander, con un 19,5%, Bolívar, con 13,6% y Quindío con 13,5%. Los demás departamentos en el 9,0% cada uno.

Gráfico 2. Distribución de los habitantes de la calle total censados, por departamento.



Fuente: DANE, CHC 2021

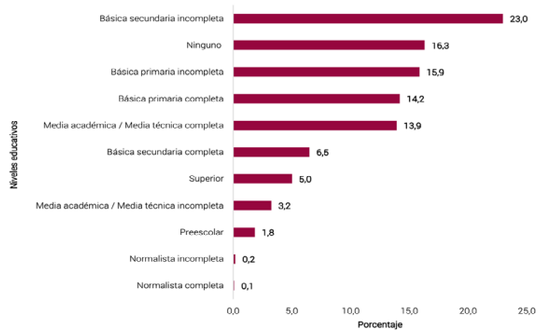
Gráfico 4. Distribución de los habitantes de la calle censados por entrevista directa, por pertenencia étnica



Fuente: DANE, CHC 2021

Pertenencia Étnica: Teniendo en cuenta que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, se hace necesario contar con información diferenciada por los grupos étnicos existentes y reconocidos oficialmente; por esta razón se incluyó la pregunta de pertenencia étnica en el Censo de Habitantes de la Calle. En el siguiente gráfico se observa que la mayoría de los habitantes de la calle no se reconocieron en ningún grupo étnico (88,0%). Por su parte, el 10,5% se autor reconoció como negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a) y el 1,1% como indígena.

Distribución de los habitantes de la calle de 5 años y más de edad censados por entrevista directa, por nivel educativo más alto alcanzado y último año o grado aprobado.



Fuente: DANE, CHC 2021

Principal razón por la que iniciaron a vivir en la calle: De acuerdo con los resultados, se puede observar que la principal razón por la que iniciaron a vivir en la calle corresponde al consumo de sustancias psicoactivas (33,5%), seguido por los conflictos o dificultades familiares (25,7%).

Gráfico 8. Distribución de los habitantes de la calle censados por entrevista directa, por la principal razón por la que iniciaron a vivir en la calle

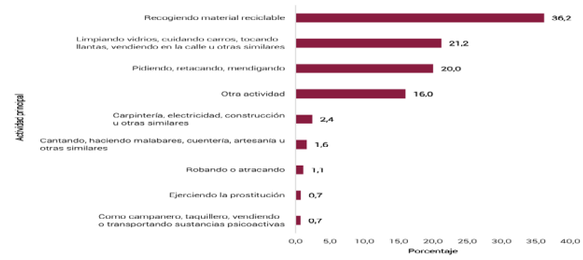


Fuente: DANE, CHC 2021

Generación de ingresos

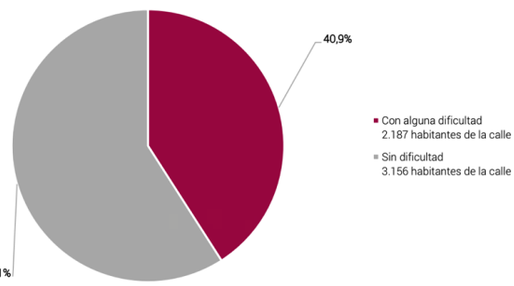
A los habitantes de la calle se les preguntó por el medio con el que consiguen principalmente el dinero para sobrevivir. De las 5.340 personas entrevistadas, se encontró que el 36,2% generan principalmente sus ingresos recogiendo material reciclable, el 21,2% lo hace limpiando vidrios, cuidando carros, tocando llantas y, el 20,0% pidiendo, retacando, mendigando. Las actividades como robar o atracar, ejercer la prostitución y actividades relacionadas con sustancias psicoactivas, tuvieron muy poca representatividad, cada una de ellas no superó el 1,1%.

Gráfico 11. Distribución de los habitantes de la calle de 5 años y más de edad censados por entrevista directa, por la forma como generan ingresos

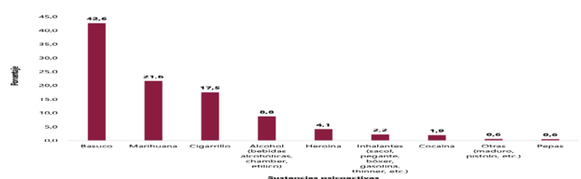


Fuente: DANE, CHC 2021

Distribución de los habitantes de la calle censados por entrevista directa, por dificultades en el funcionamiento humano.

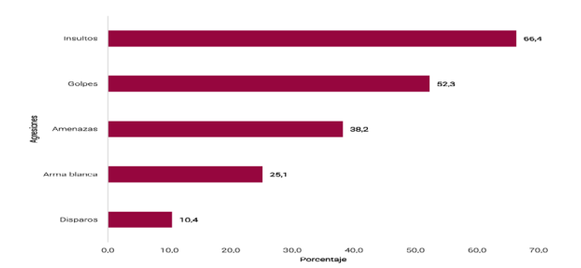


Fuente: DANE, CHC 2021



Fuente: DANE, CHC 2021

Distribución de los habitantes de la calle de 5 años y más de edad censados por entrevista directa, por agresiones de las que han sido víctimas*



Fuente: DANE, CHC 2021

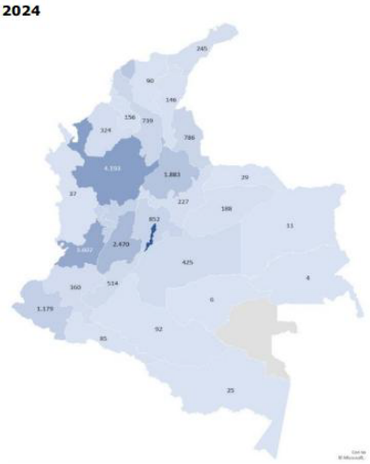
Los resultados del Censo de Habitantes de la Calle 2021 del DANE evidencian que la habitanza en calle constituye un fenómeno social complejo y multidimensional, asociado a factores de exclusión social, desintegración familiar, consumo de sustancias psicoactivas, bajos niveles educativos, condiciones de vulnerabilidad física y mental, así como a la constante exposición a la violencia y la discriminación.

Las cifras muestran que las principales causas que llevan a una persona a vivir en la calle son el consumo de sustancias psicoactivas (33,5 %) y los conflictos familiares (25,7 %), lo que demuestra que la permanencia en esta condición no responde

exclusivamente a decisiones individuales, sino a procesos de ruptura de los vínculos familiares, sociales e institucionales que requieren una intervención integral del Estado. De igual forma, el bajo nivel educativo, las limitadas oportunidades de generación de ingresos formales y la alta incidencia de dificultades en el funcionamiento humano reflejan barreras estructurales que impiden a esta población superar por sí misma su situación de exclusión. Aunque una proporción importante obtiene recursos mediante actividades como el reciclaje o labores informales, los datos evidencian que la gran mayoría no desarrolla actividades delictivas como principal medio de subsistencia, lo que desvirtúa estigmas históricos y reafirma la necesidad de generar alternativas reales de inclusión social y económica. Asimismo, la información sobre el elevado consumo de sustancias psicoactivas y las múltiples agresiones sufridas por esta población pone de manifiesto un círculo de vulnerabilidad que perpetúa la permanencia en la calle y dificulta el acceso efectivo a derechos fundamentales como la salud, la alimentación, la educación, el trabajo, la vivienda y la protección integral.

Ubicación geográfica de los ciudadanos habitantes de calle

Gráfica 1. Mapa departamental de ciudadanos habitantes de calle afiliados
Total nacional
Periodo 2021 - 2024

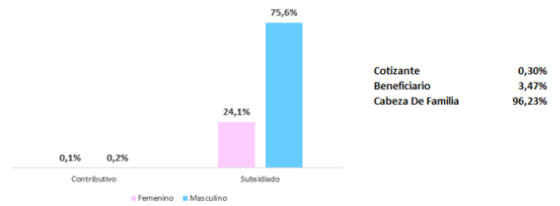


El cubo BDUA, con corte a agosto de 2024, caracterizó al 95,8% de los ciudadanos habitantes de calle que corresponde a 31.965 personas. De esta manera, en la gráfica 1 se muestra que los departamentos con mayor número de ciudadanos habitantes de calle afiliados son: Bogotá DC con 8.781 ciudadanos que representan el 27,5%; Antioquia con el 13,1% que corresponde a 4.193 ciudadanos; Valle del Cauca representa un 11,3% y son 3.607 ciudadanos; Tolima que es el 7,7% siendo 2.470 ciudadanos y Santander que representa el 5,9% que son 1.624 ciudadanos afiliados a salud. Por otro lado, los departamentos con la menor cantidad de ciudadanos en situación de calle son: Vichada con un 0,03% que corresponde a 11 ciudadanos; seguido de Guaviare con 6 ciudadanos que representan el 0,02% y finalmente Guainía con un 0,01% que corresponde a 4 ciudadanos. De estos ciudadanos en situación de calle el 11,8% se encuentran en zona rural que corresponde a 3.798 ciudadanos, y el 88,2% restante se encuentran en zona urbana y corresponde a 28.167 ciudadanos.

Fuente: Cubo de la BDUA. MSPS, con fecha de consulta de septiembre y fecha de corte de agosto 2024.

La mayoría (88,2%) de los ciudadanos habitantes de calle se encuentran en zonas urbanas, mientras que solo el 11,8% está en zonas rurales. Esto resalta un problema urbano significativo, donde las dinámicas sociales y económicas de las ciudades pueden contribuir a

Gráfica 2. Porcentaje de ciudadanos habitantes de calle según su tipo de régimen de afiliación y sexo
Total nacional
Periodo 2021 - 2024



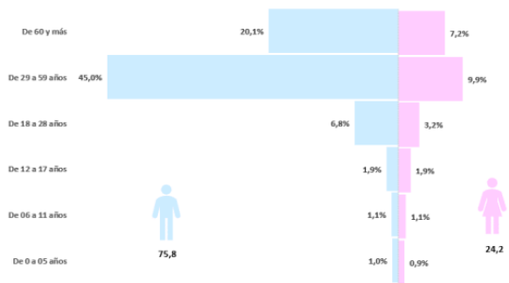
Fuente: Cubo de la BDUA. MSPS, con fecha de consulta de septiembre y fecha de corte de agosto 2024

la exclusión y vulnerabilidad. Del total (31.965) de ciudadanos habitantes de calle registrada en el cubo BDUA, 31.862 pertenecen al régimen subsidiado, lo que equivale al 99,7%; el 0,3% restante son ciudadanos habitantes de calle vinculados en el régimen contributivo; en ambos casos se observa que el mayor porcentaje de personas pertenecen al género masculino. Del total de personas que pertenecen al régimen subsidiado, 96,2% son cabeza familia (30.760), y 3,4% son beneficiarios (1.102) personas.

El 75,8% de los ciudadanos habitantes de calle afiliados al sistema de salud son hombres (24.234 personas), mientras que el 24,2% son mujeres (7.731 personas). De las 31.862 personas afiliadas al régimen subsidiado el 75,6% son hombres (24.088 personas), y el 24,1% son mujeres (7.774). Con relación a la pirámide poblacional se observa que la mayor concentración de ciudadanos habitantes de calle afiliados está en la adultez siendo un 54,9% entre mujeres y hombres con la edad de 29 a 59 años, predominando los hombres con un total de 14.399 en estado de calle y 3.175 mujeres. Predomina la participación de hombres con relación a las mujeres, en todos los rangos de edad, especialmente en el rango de 18 a 28 años con un porcentaje de 6,8% de

hombres frente al 3,2% de mujeres; el rango de 29 a 59 años con un porcentaje de 45,0% en hombres y 9,9% en mujeres; y 60 y más, con 20,1% de hombres y 7,2% de mujeres.

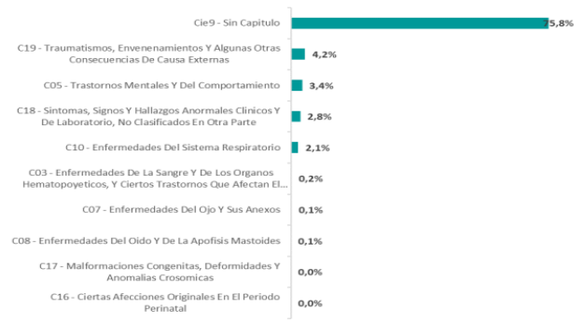
Gráfica 3. Pirámide poblacional de ciudadanos habitantes de calle afiliados
Total nacional
Periodo 2021 - 2024



Fuente: Cubo de la BDUA. MSPS, con fecha de consulta de septiembre y fecha de corte de agosto 2024.

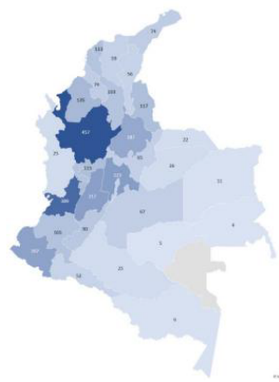
Con relación a los ciudadanos habitantes de calle atendidos según diagnóstico principal de egreso basados en el cubo RIPS, en esta población se identifica que la mayor prevalencia en los diagnósticos de egreso por capítulo se encuentra en el Cie9 - Sin capítulo con el 75,8%; seguido por C19 - Traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causa externas con 4,2%; y C05 - Trastornos mentales y del comportamiento con 3,3%. En menor medida, se encuentra C16 - Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal con 0,02%; C17 - Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas con 0,03% y C08 - Enfermedades del oído y de la apófisis mastoides con 0,06%.

Gráfica 6. Distribución de los ciudadanos habitantes de calle según diagnóstico principal de egreso
Total nacional
Periodo 2021 - 2024



Fuente: Cubo RIPS. MSPS, con fecha de consulta de septiembre y fecha de corte 30 de abril 2024.

Gráfica 17. Mapa de migrantes ciudadanos habitantes de calle afiliados al sistema de salud
Total nacional
Periodo 2021 - 2024



Fuente: Cubo de la BDUA. MSPS, con fecha de consulta de septiembre y fecha de corte de agosto 2024.

IV. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Tema	Número de la Sentencia	Consideraciones
Sentencias, en las que la Corte ha señalado que es deber del Estado tomar medidas para garantizar la inclusión social y la rehabilitación de los habitantes de calle. Esto implica la creación de políticas públicas que aborden las causas estructurales que generan esta situación, como la pobreza, la exclusión social y la falta de acceso a servicios básicos.	Sentencia T-025 de 2004	En esta sentencia, la Corte Constitucional establece que el Estado debe garantizar la protección integral de los habitantes de calle, y señala que es responsabilidad del Estado asegurar su inclusión social y proporcionar medidas adecuadas de rehabilitación.
	Sentencia C-543 de 2011	Esta sentencia también hace referencia a la obligación del Estado de implementar políticas públicas para garantizar la inclusión social de las personas en situación de calle, subrayando la necesidad de intervenciones en áreas como la salud, la educación y el acceso a la vivienda.
	Sentencia T-725 de 2015	En esta decisión, la Corte refuerza el mandato estatal de diseñar y poner en marcha programas específicos para la rehabilitación e inclusión social de los habitantes de calle, mencionando que la falta de estos programas constituye una violación de los derechos fundamentales de esta población.

Tema	Número de la Sentencia	Consideraciones
Intervención integral: Los pronunciamientos han abogado por una intervención integral que no solo se limite a la atención en salud o al alojamiento temporal, sino que también involucra programas de reinserción social, educación, empleo, y la atención de la salud mental y las adicciones, que son frecuentes entre los habitantes de calle.	Sentencia T-722 de 2014	La Corte reitera que la intervención del Estado debe ser integral, abordando no solo las necesidades básicas de los habitantes de calle (como alojamiento y atención en salud), sino también las medidas para su reinserción social, tales como programas de educación, empleo y acompañamiento psicosocial. La Corte subraya que el Estado debe ofrecer opciones de rehabilitación que permitan a estas personas recuperar su autonomía y reintegrarse a la sociedad de manera plena.
	Sentencia T-796 de 2008	La Corte reitera que la intervención debe ser integral y que los programas de reinserción social, educación y empleo son fundamentales para la rehabilitación de los habitantes de calle.
	Sentencia T-219 de 2011**:**	La Corte continúa haciendo énfasis en la necesidad de políticas públicas que impliquen la intervención integral para garantizar los derechos fundamentales de los habitantes de calle, incluyendo programas de inclusión social, educación y acceso al empleo.
La Corte Constitucional declaró que existía una grave crisis humanitaria que afectaba a los habitantes de calle en Colombia. La Corte ordenó al Estado adoptar medidas urgentes.	Sentencia T-759 de 2008**:**	La Corte Constitucional volvió a referirse a la situación crítica de los habitantes de calle. La Corte reconoció la crisis social y humanitaria que enfrentan las personas en situación de calle y ordenó al Estado implementar políticas públicas adecuadas para garantizar sus derechos fundamentales, en especial el acceso a la salud, la vivienda y el trabajo.
	Sentencia T-1073 de 2015	La Corte continuó con su jurisprudencia respecto a los habitantes de calle, reconociendo que, a pesar de las políticas adoptadas, la crisis persistía. En esta sentencia, se instó al Gobierno nacional y a las autoridades locales a implementar medidas más eficaces y a fortalecer las políticas públicas dirigidas a la población en situación de calle.

V. CONTEXTO SOCIAL Y PROBLEMÁTICA

En Colombia, uno de los problemas sociales persistentes y que afecta a miles de ciudadanos es el de los habitantes de calle. Este fenómeno, que involucra a personas en situación de vulnerabilidad extrema, se asocia con la pobreza, el desempleo, la exclusión social, el abuso de sustancias, la falta de acceso a la educación y a la salud, y la violencia estructural. Según estudios y estadísticas, las personas que viven en la calle suelen estar expuestas a un alto riesgo de salud mental, adicciones, explotación laboral y violencia, lo que dificulta su reincorporación a la sociedad y su desarrollo integral. El Estado tiene la responsabilidad de proteger los derechos fundamentales de todas las personas, sin importar su condición. Sin embargo, el abandono de políticas públicas eficaces de reintegración social y laboral ha dejado a muchas personas atrapadas en un ciclo de pobreza y marginación. Esto también contribuye a la inseguridad y la descomposición social, afectando la convivencia y el desarrollo de las ciudades.

VI. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

A pesar de los esfuerzos de diversas entidades del Estado y organizaciones sociales, las políticas públicas existentes para abordar la problemática de los habitantes de calle no han logrado una solución efectiva ni sostenible. La falta de un marco legal claro y coordinado que garantice la atención integral y la

inclusión. La situación de los habitantes de calle en la sociedad genera que muchas personas continúen viviendo en condiciones de extrema vulnerabilidad sin acceso a servicios de salud, educación, trabajo y rehabilitación. Por lo tanto, es urgente y necesario crear un marco legal que estructure, coordine y potencie los esfuerzos para la reintegración social de los habitantes de calle, proporcionando un enfoque integral que aborde no solo sus necesidades inmediatas, sino también las causas subyacentes que los mantienen en esta situación.

La reintegración social de los habitantes de calle también beneficia a la sociedad en su conjunto. Al brindarles acceso a servicios educativos, de salud mental y empleo, se puede reducir la criminalidad, el uso de sustancias y la dependencia de ayudas sociales a largo plazo. Esto también puede contribuir a reducir la carga sobre los sistemas de salud y justicia, generando un impacto positivo en la cohesión social y el bienestar comunitario. La presencia de habitantes de calle puede generar preocupaciones de seguridad y bienestar para ellos mismos y para la comunidad. Sin embargo, la criminalización o el castigo no resuelven la raíz del problema. La reintegración social, por medio de programas de rehabilitación, trabajo social y apoyos psicológicos, puede ayudar a reducir la vulnerabilidad de las personas y, al mismo tiempo, disminuir la percepción de inseguridad en las comunidades.

La obligación de reintegrar socialmente a los habitantes de calle debe ser entendida dentro de un enfoque humanitario y preventivo. En lugar de castigar a las personas por su situación, la ley debe centrarse en prevenir que más individuos caigan en la calle, interviniendo de forma temprana con programas de apoyo y contención social. En resumen, este proyecto de ley promueve la reintegración social de los habitantes de calle basándose en principios de justicia social, derechos humanos y la búsqueda del bienestar común.

Experiencia Secretaría de Inclusión Social del Distrito de Medellín Consultada la Secretaría de Inclusión Social y Familia del Distrito de Medellín señala que la atención integral de la población habitante de calle constituye un fenómeno de alta complejidad que requiere la concurrencia de diferentes actores institucionales y sociales. La respuesta debe integrar inclusión social, salud, seguridad y convivencia, identificación, acceso a derechos, atención de emergencias, protección social y restablecimiento de vínculos familiares y sociales. Situaciones que están contenidas en el presente proyecto de ley.

Ahora bien; este elemento permite sustentar que la respuesta legislativa no debe limitarse a medidas asistenciales o de seguridad, sino que debe establecer un modelo integral, permanente e intersectorial.

Nos permitimos entonces revisar por ejemplo la magnitud de la problemática que s e presenta en el Distrito de Medellín referida al tema objeto de análisis y que es muy similar a la de otras ciudades de Colombia

En ese orden de ideas; el último censo oficial del DANE corresponde a 2019 y registró 3.214 personas en situación de calle en Medellín. Posteriormente, el Distrito realizó ejercicios de caracterización que reportaron 2.645 personas en 2022, 2.621 en 2023, 2.771 en 2024 y 6.292 en 2025. La entidad aclara que estas caracterizaciones no constituyen un censo oficial, pero evidencian la importancia de disponer de información actualizada para la planeación y focalización.

Vigencia	Personas caracterizadas
2019 – Censo DANE	3.214
2022	2.645
2023	2.621
2024	2.771
2025	6.292

La caracterización de 2025 cubrió las 16 comunas y los 5 corregimientos. La información muestra, además, diferentes situaciones de relación con la calle: habitantes en calle, habitantes de calle y personas en riesgo de habitar la calle.

Con fundamento en los anteriores planteamientos nos enfocamos en establecer que la caracterización de 2025 identifica diversos motivos asociados a la situación de calle, lo que evidencia que no existe una única causa. Entre los principales motivos reportados se encuentran el consumo de sustancias psicoactivas, la decisión voluntaria, las afecciones emocionales, el desplazamiento, la falta de oportunidades o pérdida de empleo, la violencia intrafamiliar y la migración.

Motivo reportado -2025	Porcentaje
Consumo de SPA	43,4 %
Voluntario	12,8 %
Afección emocional	9,7 %
Desplazamiento	8,2 %
Alta de oportunidades / pérdida de empleo	5,6 %
Violencia intrafamiliar	5,4 %
Migración	2,7 %
Sin dato	12,1 %

La información respalda un enfoque integral que articule prevención, atención, mitigación y superación, y que incorpore salud física y mental, consumo problemático de sustancias, empleo, familia, inclusión social y protección de derechos.

En ese orden de ideas Medellín cuenta con un marco institucional y normativo que incluye la Ley 1641 de 2013, el Decreto número 1285 de 2022, el Acuerdo 24 de 2015, el Decreto número 0718 de 2017, la Política Pública Social para Habitantes de Calle y el Sistema de Atención a la Población de y en Calle que sirven de modelo para su implementación en otras regiones del País; ya que la experiencia territorial permite identificar que el reto legislativo no consiste únicamente en crear nuevas estructuras, sino en fortalecer la institucionalidad existente, delimitar competencias, mejorar la articulación y garantizar capacidades financieras y operativas.

La Secretaría de inclusión social de Medellín y no ajena a la percepción que se tiene en las

demás ciudades y municipalidades de Colombia; se identifican dificultades relacionadas con la delimitación de competencias, la planeación y la articulación interinstitucional. Se recomienda desde esta ley recomienda precisar qué entidad debe actuar y hasta dónde llega la responsabilidad de cada sector, especialmente cuando una situación requiere la intervención simultánea de salud, inclusión social, seguridad, interior u otras autoridades. Esté diagnóstico puede sustentar la creación de reglas claras de coordinación, concurrencia y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales.

Consecuentes con lo anterior es fundamental crear mecanismos de concurrencia financiera de la Nación para servicios de alta complejidad que puedan superar la capacidad financiera ordinaria de municipios y distritos, entre ellos atención psiquiátrica, tratamiento del consumo problemático, infraestructura especializada, alojamiento temporal y atención diferencial.

Así las cosas, debe existir correspondencia entre las obligaciones impuestas a municipios y distritos y su capacidad efectiva para disponer de cupos, infraestructura, servicios especializados, talento humano y recursos económicos.

Se debe disponer de servicios de atención básica, diagnóstico y derivación, atención transitoria, albergue, procesos de resocialización, reducción de riesgos y daños y seguimiento al egresado.

Una muestra de ello es la oferta del Distrito de Medellín que, en atención básica, una capacidad del Centro Día de 450 usuarios simultáneos durante el día y 400 durante la noche, con una capacidad diaria reportada de hasta 1.750 atenciones.

Desde esta perspectiva; la experiencia permite sustentar la necesidad de que las obligaciones legales estén acompañadas de estándares mínimos de oferta y de mecanismos de apoyo financiero y técnico.

No obstante; se identifica la necesidad de armonizar la protección especial de la población habitante de calle con el uso y aprovechamiento del espacio público. Es demasiado complejo las situaciones relacionadas con ocupaciones permanentes, afectaciones sanitarias, disposición inadecuada de residuos, deterioro del mobiliario, restricciones al tránsito y otras situaciones que pueden afectar el disfrute del espacio público en las diferentes municipalidades de Colombia.

Ahora bien; no menos importante el consumo de sustancias psicoactivas aparece como el principal motivo reportado en la caracterización de 2025. Por ello, el proyecto puede considerar mecanismos de articulación con los servicios de salud mental y tratamiento del consumo problemático en las diferentes regiones del país.

Con fundamento en lo anterior se requiere establecer una ruta normativa para situaciones de riesgo grave e inminente, definiendo criterios de intervención, autoridad responsable y valoración requerida, diferenciando dichas situaciones del ejercicio de la autonomía personal.

Se recomienda entonces; precisar el alcance de la capacidad jurídica, autonomía y consentimiento de las personas habitantes de calle. La condición de habitante de calle, el consumo de sustancias psicoactivas o una situación de discapacidad no implican por sí mismos la pérdida de capacidad jurídica.

A la vez, plantea la necesidad de establecer procedimientos claros para casos en los que existan condiciones objetivas que impidan comprender, decidir o manifestar la voluntad, especialmente cuando exista riesgo para la integridad de la persona o de terceros.

La política territorial que se desarrolla en el Distrito de Medellín; incorpora acciones de prevención dirigidas a personas y grupos en riesgo, así como procesos de mitigación y superación. También incluye formación para el trabajo, inclusión ocupacional, emprendimiento, empleo, fortalecimiento de capacidades, reconstrucción del proyecto de vida y restablecimiento de vínculos familiares y sociales.

Estos elementos permiten que el proyecto de ley adopte una visión de ciclo integral: prevención, atención, mitigación, superación e inclusión social.

La experiencia de Medellín muestra la importancia de contar con caracterización, indicadores, seguimiento anual y trazadores presupuestales.

Por lo tanto, el proyecto de ley posibilita fortalecer mecanismos nacionales de información, caracterización, interoperabilidad, seguimiento y evaluación de resultados, respetando las competencias y responsabilidades institucionales.

Los retos de la aplicación del presente proyecto de ley bajo la tutoría de la Nación y en correspondencia con los entes territoriales se enfocará en:

- Establecer mecanismos de concurrencia financiera y asistencia técnica de la Nación para servicios de alta complejidad.
- Garantizar correspondencia entre las obligaciones legales y la disponibilidad de cupos, infraestructura, talento humano, servicios especializados y recursos.
- Crear rutas claras para situaciones de riesgo grave e inminente, con garantías de autonomía y capacidad jurídica.
- Armonizar la protección de la población habitante de calle con el uso, disfrute y protección del espacio público y los derechos de terceros.
- Fortalecer la atención integral en salud física, salud mental y consumo problemático de sustancias psicoactivas.
- Consolidar mecanismos de prevención, inclusión laboral, emprendimiento, fortalecimiento familiar y superación de la habitabilidad en calle.

- Fortalecer los sistemas de caracterización, información, seguimiento y evaluación.
- Promover la coordinación interinstitucional y la corresponsabilidad entre los diferentes sectores y niveles de gobierno.

El siguiente marco normativo se encuentra sincronizado con las pretensiones e intencionalidades supremas del presente proyecto de ley "Abrazo de Padre".

- Ley 1566 de 2012 - atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas.
- Ley 1641 de 2013 - lineamientos para la formulación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle.
- Ley 1996 de 2019 - régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.
- Decreto número 1285 de 2022 - Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022-2031.
- Acuerdo 24 de 2015 - Política Pública Social para los Habitantes de la Calle del municipio de Medellín.
- Decreto número 0718 de 2017 - reglamentación del Acuerdo 24 de 2015 y Plan Estratégico 2017-2025.

VII. DERECHO COMPARADO

Existen diversos proyectos de ley y políticas públicas a nivel mundial que buscan ayudar a las personas en condición de habitantes de calle, reconociendo la vulnerabilidad de este grupo y proponiendo soluciones para su integración social, acceso a servicios básicos y mejoras en sus condiciones de vida. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de proyectos y leyes que han sido implementadas o propuestas en diferentes países:

1. Ley de Protección Social para Personas sin Hogar (Reino Unido)

En el Reino Unido, se han desarrollado varias iniciativas legales para abordar la situación de los habitantes de calle. Una de las más relevantes es el Housing (Homelessness), que establece la obligación del gobierno local de brindar asistencia a las personas sin hogar. Esta ley obliga a las autoridades locales a ofrecer alojamiento temporal y un plan de rehousing (reubicación) para quienes sean considerados "sin hogar".

Objetivos principales:

Asegurar que todas las personas sin hogar tengan acceso a servicios de alojamiento. Proveer apoyo continuo para la reintegración social y laboral.

Evitar que las personas se queden sin hogar debido a situaciones excepcionales, como la pérdida de empleo o la violencia doméstica.

2. Ley de Vivienda de Bajo Costo (España)

En España, se han implementado políticas públicas que buscan mejorar las condiciones de vida de los habitantes de calle. Uno de los proyectos más recientes es la Ley de Vivienda de 2023, que incluye medidas específicas para prevenir y reducir el sinhogarismo. Esta ley se enfoca en la vivienda accesible, también aborda el acceso a la vivienda para personas sin hogar a través de programas específicos.

Objetivos principales:

Crear y financiar programas de vivienda y alojamiento temporal para personas en situación de calle.

Promover la integración de los habitantes de calle en el sistema de bienestar social, garantizando acceso a servicios médicos, educativos y laborales.

Fomentar la cooperación entre las entidades públicas y organizaciones sociales para ayudar a las personas sin hogar.

3. Ley de Apoyo Integral a Personas en Situación de Calle (Argentina)

En Argentina, se promulgó en 2009 la Ley Nacional 27.053, que establece un enfoque integral para abordar el problema de las personas sin hogar. La ley promueve la atención integral de los habitantes de calle mediante un enfoque de derechos humanos, con énfasis en su reinserción social y laboral.

Objetivos principales:

a). Crear un sistema de centros de atención y servicios de acompañamiento.

b). Garantizar el acceso a la vivienda digna, educación, salud y trabajo.

c). Fomentar el apoyo emocional y psicológico a las personas sin hogar.

4. Propuesta de Ley para la Inclusión de Personas sin Hogar (México)

En México, diversos Estados han adoptado leyes locales para atender a la población sin hogar. La Ciudad de México, por ejemplo, ha impulsado la Ley de Derechos de las Personas en Situación de Calle. Esta ley tiene como objetivo ofrecer una atención integral a las personas que se encuentran en esta situación, garantizando su derecho a la vivienda, la salud, la alimentación y el acceso a la justicia.

f) Objetivos principales:

1. Establecer una red de apoyo y refugios para las personas en situación de calle.
2. Facilitar programas de capacitación y empleo para fomentar su reintegración social y económica.
3. Asegurar que las autoridades brinden atención médica y psicológica a las personas sin hogar.

5. Proyecto "Housing First"

El modelo Housing First es una estrategia ampliamente adoptada en diversos países, como Estados Unidos, Finlandia, Canadá. Este modelo de intervención garantiza el acceso inmediato a una vivienda estable y segura para las personas sin

hogar, sin condiciones previas como la abstención de alcohol o drogas, lo cual es común en otros programas de vivienda temporal.

Objetivos principales:

4. Proveer una vivienda permanente y asequible a personas sin hogar.
5. Brindar servicios de apoyo, como asesoramiento psicológico, asistencia médica y programas de empleo, con el fin de garantizar la estabilidad y autonomía de los beneficiarios.
6. Reducir la pobreza extrema y la exclusión social, promoviendo una integración plena de las personas sin hogar a la sociedad.

6. Iniciativas en los Países Bajos

En los Países Bajos, se ha promovido un enfoque integral para el manejo del sinhogarismo a través de programas de vivienda accesible, salud mental y servicios de trabajo social. Las políticas nacionales incluyen medidas que permiten la reubicación de personas sin hogar a viviendas adecuadas, así como la creación de espacios de apoyo para personas con enfermedades mentales o adicciones.

Objetivos principales:

a). Mejorar la oferta de viviendas accesibles.

b). Ofrecer programas de reinserción laboral y de salud mental.

c). Desarrollar proyectos de integración en comunidades, para evitar la exclusión social.

7. Ley de Prevención y Atención Integral a Personas en Situación de Calle (Chile)

En Chile, existe una política pública que establece mecanismos para reducir el número de personas en situación de calle. La Ley de Prevención y Atención Integral a Personas en Situación de Calle (2017) tiene un enfoque integral que incluye la prevención, la atención de emergencia y la reintegración social y económica.

Objetivos principales:

a). Fomentar la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil.

b). Proveer recursos para la atención de personas sin hogar, incluyendo el acceso a alimentos, refugio, atención médica y servicios sociales.

c). Establecer programas de rehabilitación y reinserción.

VIII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2.003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo." Es importante resaltar que, la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: *por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley*. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente".

Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no partida en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de

los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente".

En estos términos, precisamos, que este proyecto de ley no define una disponibilidad específica, o monto exacto para destinarlo al cumplimiento de su objeto. Por consiguiente, está debidamente estructurado, dándole la posibilidad al poder ejecutivo para que realice los actos de reconocimiento en el marco de la ley, sin que sea un imperativo de orden presupuestal.

XI. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no representa un conflicto de interés para los ponentes, ni para los congresistas que participen en su trámite, dado su alcance general y abstracto. Lo anterior, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo congresista para declararse impedido por advertir que de la ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Cordialmente.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 427 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se protege el patrimonio de los comerciantes y ciudadanos frente a los daños ocasionados en hechos de violencia colectiva, se crea el Fondo de Solidaridad y Reparación, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto crear un régimen de aseguramiento y reparación de los daños materiales causados a las personas y a los establecimientos de comercio por hechos de violencia colectiva. Para ello establece una garantía obligatoria en los contratos de seguro de daños, crea el Fondo de Solidaridad y Reparación por Hechos de Violencia Colectiva y fija las reglas de financiación, reparación y repetición.

Artículo 2°. ***Ámbito de aplicación***. Esta ley se aplica en todo el territorio nacional. Cobija a las personas naturales y jurídicas propietarias, poseedoras o tenedoras de bienes muebles e inmuebles destinados a vivienda, comercio, industria o servicios cuyos bienes resulten dañados por los hechos descritos en el artículo siguiente. Cobija de manera especial al pequeño comerciante y al comerciante informal en los términos del Título III.

Artículo 3°. ***Hecho de violencia colectiva indemnizable.*** Para los efectos de esta ley se entiende por hecho de violencia colectiva indemnizable toda acción de un grupo que, en el marco de una manifestación, protesta, asonada, motín o alteración del orden público, ocasione mediante violencia daños materiales directos sobre bienes de terceros.

La definición comprende el saqueo, la destrucción, el incendio y el vandalismo colectivo. No constituye hecho indemnizable el ejercicio pacífico del derecho de reunión y manifestación pública amparado por el artículo 37 de la Constitución Política. La protección de esta ley recae sobre el daño causado por la violencia material, no sobre la protesta legítima, en concordancia con la Sentencia C-009 de 2018 de la Corte Constitucional, según la cual la violencia escapa a la garantía del artículo 37 tanto cuando es el objetivo de la manifestación como cuando aparece como un exceso de lo que comenzó de forma pacífica.

El Gobierno nacional, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley, reglamentará los criterios técnicos de calificación del hecho y de acreditación del nexo causal entre el daño y el hecho, con el fin de reducir la incertidumbre y la litigiosidad.

TÍTULO II

GARANTÍA OBLIGATORIA EN EL SECTOR ASEGURADO

Artículo 4°. ***Garantía obligatoria.*** Todo contrato de seguro que ampare daños sobre bienes inmuebles o contenidos destinados a vivienda, comercio, industria o servicios incorporará de manera obligatoria la garantía por hechos de violencia colectiva definida en el artículo 3. Esta garantía no podrá excluirse por vía contractual. Las entidades aseguradoras autorizadas para operar los ramos de daños quedan obligadas a ofrecerla y a suscribirla.

Artículo 5°. ***Regulación, tarifación y supervisión***. La Superintendencia Financiera de Colombia regulará las condiciones mínimas de la garantía obligatoria, los límites de cobertura, los deducibles máximos y la metodología de tarifación de la sobreprima. La sobreprima se calculará bajo criterios de mutualización, de modo que el costo del riesgo se distribuya entre el conjunto de los asegurados y no se concentre en los tomadores ubicados en zonas de mayor exposición. La Superintendencia ejercerá la supervisión del cumplimiento de estas obligaciones. Para tal efecto se entienden ampliadas las facultades previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 6°. ***Reserva técnica de riesgos catastróficos***. Las entidades aseguradoras que suscriban la garantía obligatoria constituirán una reserva técnica de riesgos catastróficos específica para este amparo, con una metodología especial de cálculo definida por la Superintendencia Financiera de Colombia, siguiendo el modelo aplicable al ramo de terremoto. Los recursos de esta reserva son inembargables y de destinación exclusiva al pago de los siniestros amparados.

Artículo 7°. ***Plazo de atención de siniestros***. La entidad aseguradora resolverá la reclamación por daños amparados bajo la garantía obligatoria dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación completa de la reclamación. El incumplimiento de este plazo dará lugar a las sanciones previstas en el régimen de protección al consumidor financiero, sin perjuicio de los intereses de mora.

TÍTULO III

FONDO DE SOLIDARIDAD Y REPARACIÓN POR HECHOS DE VIOLENCIA COLECTIVA

Artículo 8°. ***Creación, naturaleza y objeto.*** Créase el Fondo de Solidaridad y Reparación por Hechos de Violencia Colectiva, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con independencia patrimonial, contable y estadística. El Fondo será administrado en los términos que defina el Gobierno nacional y podrá encomendar su gestión a una entidad fiduciaria o a una entidad estatal especializada.

El Fondo cumple una doble función. En primer lugar, actúa como reasegurador de última instancia de las entidades aseguradoras que suscriben la garantía obligatoria, cubriendo la porción de las pérdidas que exceda la pérdida máxima probable retenida por el mercado en un evento catastrófico. En segundo lugar, repara de manera directa los daños sufridos por el pequeño comerciante y el comerciante informal que no cuenten con un seguro de daños que ampare este riesgo.

Artículo 9°. ***Beneficiarios del pilar de inclusión.*** Accederán a la reparación directa del Fondo las personas naturales titulares de establecimientos de comercio de menor tamaño y los comerciantes informales, según los criterios de focalización que defina el reglamento con base en el valor del establecimiento, el nivel de ingresos y la ausencia de cobertura aseguradora. El reglamento privilegiará a las micro y pequeñas unidades productivas y a los hogares de menores ingresos.

Artículo 10. ***Fuentes de financiación.*** Los recursos del Fondo provienen de las siguientes fuentes.

a) La contribución parafiscal del sector asegurador de daños creada en el artículo 11 de esta ley.

b) Las primas de reaseguro que las entidades aseguradoras paguen al Fondo por la cobertura de última instancia.

c) Los recursos que se recuperen por vía de repetición contra los terceros responsables y contra la Nación en los términos del artículo 13.

d) Los rendimientos financieros de sus recursos.

e) Los aportes que se incorporen en el Presupuesto General de la Nación para respaldar los eventos catastróficos que excedan la capacidad de la reserva, sujetos a la disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a la iniciativa del Gobierno nacional en los términos del artículo 154 de la Constitución Política.

f) Las donaciones y los aportes de cooperación nacional e internacional.

Artículo 11. ***Contribución parafiscal del sector asegurador de daños.*** Créase una contribución parafiscal a cargo de las entidades aseguradoras que operan los ramos de daños, con destinación exclusiva a la financiación del sistema de aseguramiento y reparación creado por esta ley, del cual el sector asegurador de daños forma parte como operador de la garantía obligatoria y beneficiario del reaseguro de última instancia. El sujeto activo es el Fondo. El sujeto pasivo son las entidades aseguradoras autorizadas para operar los ramos de daños. El hecho generador es la emisión de pólizas de dichos ramos. La base gravable son las primas emitidas correspondientes. La tarifa será fijada por el Gobierno nacional dentro de un rango entre el

cero punto cinco por ciento y el dos por ciento de la base gravable.

Para la fijación de la tarifa dentro de ese rango, el sistema estará compuesto por los siguientes factores. Primero, la siniestralidad por hechos de violencia colectiva observada en los tres años anteriores. Segundo, la suficiencia de la reserva técnica de riesgos catastróficos frente a la pérdida máxima probable del sistema. Tercero, el saldo disponible del Fondo. El método consistirá en aplicar una relación directamente proporcional entre la siniestralidad observada y el déficit de reserva, de una parte, y el valor de la tarifa dentro del rango, de otra, de modo que a mayor siniestralidad y menor suficiencia de la reserva corresponda una tarifa más alta, y a la inversa. Los recursos recaudados son de destinación exclusiva a los fines de esta ley y no podrán orientarse a un objeto distinto.

Artículo 12. ***Tope de reparación***. La reparación directa reconocida por el pilar de inclusión del Fondo tendrá un tope por beneficiario y por evento, definido por el Gobierno nacional en función de la disponibilidad de recursos y del valor del bien afectado. El reglamento podrá establecer topes diferenciados para los bienes destinados a la subsistencia del beneficiario.

TÍTULO IV

REPETICIÓN Y ARTICULACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Artículo 13. ***Repetición del Fondo.*** El Fondo, una vez reparado el daño, se subroga en los derechos del beneficiario y podrá repetir contra los autores materiales del hecho. Podrá igualmente repetir contra la Nación cuando el daño resulte imputable al Estado bajo cualquiera de los títulos de imputación reconocidos por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a saber la falla del servicio, el riesgo excepcional o el daño especial. La acción de repetición se tramitará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo 14. ***Compatibilidad y prohibición de doble reparación***. La reparación reconocida por esta ley no excluye la acción de reparación directa consagrada en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Quien haya recibido reparación del Fondo o de su aseguradora solo podrá acudir a la acción de reparación directa por el saldo del perjuicio no cubierto. En tal caso el Fondo y la aseguradora podrán intervenir en el proceso para hacer valer su derecho de subrogación. Ninguna persona podrá obtener por los mismos hechos y perjuicios una reparación que exceda el valor real del daño sufrido. Las reparaciones reconocidas por la aseguradora, por el Fondo y por la jurisdicción se descontarán entre sí hasta la concurrencia del daño efectivamente probado.

TÍTULO V

PROCEDIMIENTO

Artículo 15. ***Solicitud, denuncia y calificación del hecho.*** El interesado informará el hecho a la autoridad de policía y obtendrá la constancia correspondiente. Presentará su solicitud de reparación ante la aseguradora, cuando cuente con póliza, o ante el Fondo, cuando acceda al pilar de inclusión, dentro de los sesenta días siguientes a la ocurrencia del hecho o a la fecha en que cesó cuando este se hubiere prolongado por más de un día. El reglamento fijará los documentos mínimos y admitirá medios de prueba sumaria para el comerciante informal, incluida la declaración juramentada y el registro fotográfico. La calificación del hecho como violencia colectiva indemnizable corresponderá a la autoridad administrativa que defina el reglamento, con fundamento en los criterios técnicos previstos en el artículo 3°, y producirá efectos tanto para el pilar del sector asegurado como para el pilar de inclusión.

Artículo 16. ***Celeridad y reconocimiento por silencio.*** El Fondo resolverá la solicitud de reparación directa dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a su radicación completa. Transcurrido este término sin decisión, y siempre que el hecho haya sido previamente calificado como hecho de violencia colectiva indemnizable, se entenderá reconocido el derecho a la reparación únicamente en cuanto a su procedencia. El monto será siempre objeto de verificación y liquidación posterior por el Fondo, con sujeción al tope del artículo 12 y al daño efectivamente probado. En ningún caso el silencio dará lugar al reconocimiento automático de una suma de dinero ni comprometerá recursos públicos sin la verificación del perjuicio.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 17. ***Reglamentación y transición***. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis meses siguientes a su promulgación. La Superintendencia Financiera de Colombia expedirá la regulación técnica de la garantía obligatoria y de la reserva de riesgos catastróficos dentro del mismo término. La garantía obligatoria se incorporará a los contratos de seguro de daños que se celebren o renueven a partir de los doce meses siguientes a la promulgación de esta ley. El Fondo entrará en operación una vez expedida su reglamentación y constituido su patrimonio inicial.

Artículo 18. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

JUAN FERNANDO CAICEDO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 427 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se protege el patrimonio de los comerciantes y ciudadanos frente a los daños ocasionados en hechos de violencia colectiva, se crea el Fondo de Solidaridad y Reparación, y se dictan otras disposiciones.

1. Objeto

El presente proyecto crea un régimen integral para la reparación de los daños materiales que sufren las personas y los establecimientos de comercio como consecuencia de disturbios, motines, saqueos y alteraciones graves del orden público. La iniciativa parte de una constatación. Colombia carece hoy de un mecanismo especial, previsible y ágil que garantice esa reparación. La víctima queda librada a dos caminos igualmente inciertos. El primero es el seguro privado, cuyas pólizas de daños excluyen con frecuencia el riesgo de asonada o lo ofrecen como extensión facultativa poco difundida. El segundo es el proceso de reparación directa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que es lento, litigioso y de resultado incierto.

Los episodios de protesta social de los últimos años dejaron pérdidas cuantiosas concentradas en el pequeño comercio urbano. El tendero, el propietario de un local de barrio y el comerciante informal soportaron la parte más dura del daño y fueron, al mismo tiempo, quienes menos acceso tenían a un seguro que los amparara. Esa asimetría entre exposición al riesgo y acceso a la cobertura es la falla estructural que este proyecto busca corregir.

2. Fundamento constitucional

La iniciativa se apoya en el artículo 90 de la Constitución Política, que consagra la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables. Se apoya también en los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2°, entre ellos servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los derechos, y en el deber de las autoridades de proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reconocido de manera reiterada que el Estado puede ser declarado patrimonialmente responsable por los daños causados por actos violentos de terceros a partir de tres títulos de imputación depurados por la Corporación, a saber la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial. Esta ley no deroga ni desplaza esos títulos. Los complementa. El régimen especial que aquí se crea opera como vía preferente, ágil y previsible de reparación, sin cerrar el acceso a la acción de reparación directa cuando concurran los presupuestos de imputación desarrollados por la jurisprudencia.

Con ello se preserva la cláusula general de responsabilidad del artículo 90 como norma de cierre y se evita que el nuevo régimen entre en tensión con el título general de responsabilidad estatal.

El pilar de reparación del comerciante informal y del pequeño establecimiento no se funda en el artículo 90 de forma aislada, sino en el principio de solidaridad que informa el Estado social de derecho (artículo 1) y en el principio de igualdad ante las cargas públicas (artículo 13). Quien sufre la destrucción de su patrimonio en un hecho de violencia colectiva soporta una carga que no tiene el deber jurídico de soportar en solitario. El régimen distribuye esa carga entre la sociedad, de modo que la reparación de los más vulnerables no dependa de su previa capacidad para contratar un seguro. Este fundamento sostiene el trato diferenciado entre asegurados y no asegurados, que no constituye discriminación sino una medida de equidad orientada a corregir una desigualdad de origen.

La iniciativa respeta de manera estricta el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política. La ley no ampara sus daños en la protesta legítima. Solo lo hace en la violencia material que destruye el patrimonio de terceros. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-009 de 2018, precisó que la protección constitucional del artículo 37 se somete a condiciones pacíficas, de modo que la violencia queda excluida de la garantía tanto cuando constituye el objetivo de la manifestación como cuando aparece como un exceso de lo que comenzó de forma pacífica. Sobre ese deslinde, y no sobre el ejercicio del derecho, se construye el hecho generador de esta ley.

3. El derecho comparado como referente

El diseño recoge la experiencia de tres modelos consolidados. El modelo francés, reformado por la ley del 19 de febrero de 2026, introdujo una definición legal del motín en el Código de Seguros e instituyó una garantía obligatoria de disturbios adosada a los contratos de daños a los bienes, con un mecanismo de mutualización inspirado en el régimen de riesgos catastróficos y un respaldo público de última instancia. El modelo británico, articulado en el Riot Compensation Act de 2016, mantiene un esquema de reparación pública directa a cargo de la autoridad de policía, con un tope legal por reclamación. El modelo estadounidense de los FAIR Plans, nacido de los disturbios urbanos de 1968, garantiza acceso al aseguramiento a quienes el mercado voluntario excluye por operar en zonas de alto riesgo, con reaseguro público de respaldo.

El proyecto no copia ninguno de esos modelos. Combina lo mejor de cada uno. Toma del modelo francés la garantía obligatoria y la mutualización. Toma del modelo estadounidense el mecanismo de inclusión del no asegurable. Conserva, por vía del artículo 90 y de la jurisprudencia del Consejo de Estado, el respaldo de reparación pública propio de la tradición británica.

4. Estructura del mecanismo

El régimen descansa sobre tres pilares que operan de forma simultánea. El primero es una garantía obligatoria de disturbios que se incorpora a las pólizas de daños del sector formal, regulada por la Superintendencia Financiera de Colombia y sostenida por una reserva técnica de riesgos catastróficos análoga a la que ya existe para el ramo de terremoto. El segundo es un Fondo de Solidaridad y Reaseguro que actúa como reasegurador de última instancia frente a episodios masivos y, a la vez, como instrumento de reparación del comerciante informal y del pequeño establecimiento que hoy quedan por completo fuera del mercado asegurador. El tercero es una regla de repetición del Fondo contra la Nación cuando el daño resulte imputable al Estado conforme al artículo 90, de modo que la carga última recaiga sobre quien corresponda.

5. Sostenibilidad fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se hace explícito el impacto fiscal de la iniciativa y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El pilar del sector formal se financia con una sobreprima sobre las pólizas de daños, mutualizada entre los asegurados, sin costo directo para el presupuesto. El pilar de inclusión se financia con una contribución parafiscal de destinación específica, con aportes de reaseguro y con los recursos de repetición contra los terceros responsables. El respaldo público del Estado se activa solo frente a los picos catastróficos que excedan la capacidad de la reserva técnica, lo que acota la exposición fiscal a un evento extraordinario en lugar de a cada siniestro individual. Este diseño traslada al fisco un riesgo de cola, no un pasivo corriente. La fuente de ingreso adicional que financia el costo de la ley está constituida por las contribuciones y recursos propios del Fondo previstos en el articulado, sin que se ordene gasto con cargo a rentas de destinación general.

La contribución que financia el pilar de inclusión se estructura como contribución parafiscal en el sentido del artículo 338 de la Constitución Política. Por ello el articulado fija de manera directa el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador y la base gravable, y establece el sistema y el método a los que se sujeta el gobierno para fijar la tarifa dentro de un rango legal, en cumplimiento de la reserva de ley tributaria desarrollada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-545 de 1994, C-950 de 2007 y C-891 de 2012. Su destinación exclusiva al sistema de aseguramiento y reparación, del que hace parte el propio sector asegurador de daños, preserva la lógica sectorial de lo parafiscal y la sustrae de la prohibición de rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 de la Constitución. Los aportes eventuales del Presupuesto General de la Nación previstos para los eventos catastróficos se sujetan a la iniciativa del gobierno conforme al artículo 154 de la Constitución y a la disponibilidad presupuestal.

JUAN FERNANDO CAICEDO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 07 de Octubre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 427 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HS. JUAN FERNANDO CAICEDO

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1544 - jueves, 15 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 421 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea la ley de rescate y reintegración social para habilitantes de calle y se dictan otras disposiciones - Ley Abrazo de Padre. 1

Proyecto de Ley número 427 de 2026 Cámara, por medio de la cual se protege el patrimonio de los comerciantes y ciudadanos frente a los daños ocasionados en hechos de violencia colectiva, se crea el Fondo de Solidaridad y Reparación, y se dictan otras disposiciones. 18